

GESTIRE I RIFIUTI PER SPRECARRE MENO CIBO

LO SPRECO ALIMENTARE VA SEMPRE PIÙ DELINEANDOSI COME UN TEMA DI GRANDE RILEVANZA ANCHE NEL CAMPO DELLE POLITICHE EUROPEE E NAZIONALI IN MATERIA DI GESTIONE/PREVENZIONE DEI RIFIUTI. UNA RICERCA FINANZIATA DA ATERSIR ILLUSTRA I POSSIBILI APPROCCI E LE MISURE DA APPLICARE IN EMILIA-ROMAGNA.

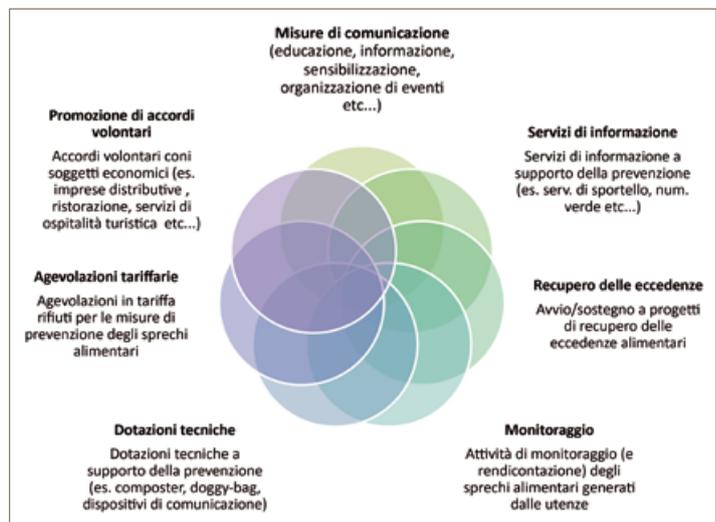
L'opportunità di affrontare il tema degli sprechi alimentari anche attraverso gli strumenti della pianificazione del servizio di gestione rifiuti urbani è sottolineata per la prima volta nella Comunicazione 571/2011 della Commissione europea *The Roadmap to a Resource Efficient Europe*. La Comunicazione invitava espressamente gli Stati membri ad affrontare il problema dello spreco alimentare all'interno dei propri programmi nazionali di prevenzione dei rifiuti (Pnpr, da adottare entro il 13 dicembre 2013 secondo quanto stabilito dall'art. 29 della direttiva 2008/98/EC) e fissava come obiettivo il dimezzamento dello smaltimento della frazione edibile dei rifiuti alimentari nella UE entro il 2020. Più di recente, la *proposta di modifica della direttiva europea sui rifiuti* contenuta nel cd "pacchetto sull'economia circolare" adottato dalla Commissione europea il 22 dicembre 2015, attraverso la modifica dell'art. 9 in materia di prevenzione dei rifiuti, chiede agli Stati membri di adottare misure specifiche per la prevenzione del *food waste* lungo tutta la filiera, di monitorarne l'efficacia nel tempo e di rendicontare periodicamente (ogni 2 anni) alla Commissione europea sui risultati raggiunti sulla base di una metodologia uniforme da elaborare a cura della Commissione.

In Italia, il *Programma nazionale di prevenzione dei rifiuti*, adottato con decreto direttoriale del 7 ottobre 2013, individua i rifiuti biodegradabili tra i flussi prioritari di intervento e identifica un set di misure specifiche finalizzate in primo luogo alla riduzione degli sprechi alimentari. Ulteriori e più specifiche misure sono state identificate nell'ambito dei lavori del *Piano nazionale di prevenzione degli sprechi alimentari* (Pinpas) e in particolare nel *Position paper* sulla donazione degli alimenti invenduti (Azzurro P., 2015) e nel documento sulle *azioni prioritarie per la lotta allo spreco* (Segre A., Azzurro



FIG. 1
GESTIONE RIFIUTI E
SPRECO ALIMENTARE

Possibili misure di prevenzione dei rifiuti e degli sprechi alimentari adottabili dal soggetto gestore del servizio.



P., Giordano C., 2014). Le criticità e le proposte evidenziate nei due documenti citati sono alla base della recente proposta di legge sullo spreco alimentare approvata alla Camera il 17 marzo 2016 e attualmente all'esame del Senato. Se il tema dello spreco alimentare va sempre più delineandosi come un tema di grande rilevanza anche nel campo delle politiche europee e nazionali in

materia di gestione/prevenzione dei rifiuti, alle Regioni è affidato il compito di declinare obiettivi e strumenti di prevenzione contenuti nel Pnpr all'interno dei *Programmi regionali di prevenzione dei rifiuti* (Prpr), da prevedere obbligatoriamente all'interno dei *Piani regionali di gestione dei rifiuti* (Prgr) ai sensi dell'art. 199 comma 3, lettera r) del Dlgs 152/2006.

Tra gli attori istituzionali di cui si avvalgono le Regioni ai fini dell'implementazione delle misure e degli indirizzi contenuti nel Prgr, un ruolo di primo piano è quello ricoperto dai soggetti a cui sono affidate le funzioni di regolazione e di organizzazione territoriale del *servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani*. Indagare i possibili approcci utilizzabili nell'ambito dell'esercizio di tali funzioni ai fini della prevenzione dei rifiuti e degli sprechi alimentari costituisce l'obiettivo principale della ricerca svolta nel 2015 nel corso dell'assegnazione di ricerca finanziata da Atersir, l'Agenzia territoriale della Regione Emilia-Romagna per i servizi idrici e i rifiuti alla quale sono affidate tali funzioni in ambito regionale (Lr 23/2011).

Metodologia

La ricerca si è concentrata sull'identificazione dei possibili approcci per favorire la prevenzione dei rifiuti e degli sprechi alimentari nella formulazione dei bandi di gara per i nuovi affidamenti del Servizio di gestione rifiuti urbani (Sgru) in Emilia Romagna, a partire dal bando relativo all'affidamento del servizio nel bacino di Ravenna e Cesena. Il flusso di lavoro si è articolato in quattro fasi distinte:

1. composizione di un quadro conoscitivo organico in materia di politiche, strumenti e iniziative per la prevenzione e la misurazione degli sprechi alimentari
2. identificazione delle misure di prevenzione degli sprechi alimentari potenzialmente adottabili dai soggetti affidatari del Sgru (figura 1)
3. identificazione, nel quadro delle regole stabilite dalla normativa vigente, dei possibili approcci e dei criteri utilizzabili dalla stazione appaltante per favorire l'adozione delle misure di cui al punto precedente da parte dei soggetti affidatari
4. integrazione delle misure identificate all'interno della documentazione di gara.

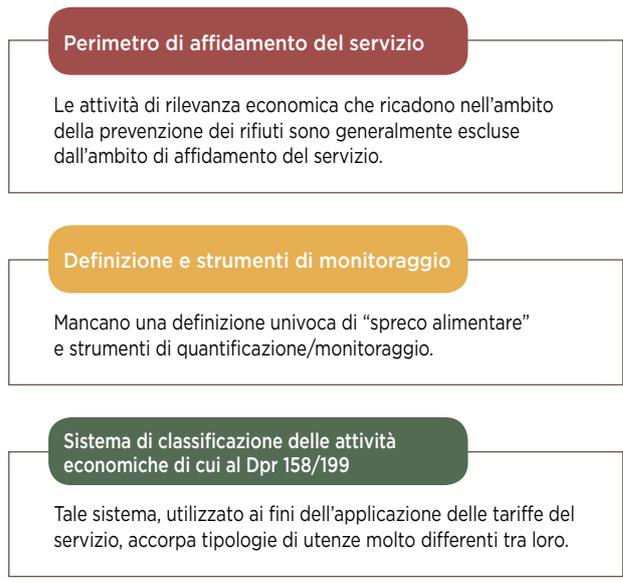
La metodologia utilizzata fa principalmente ricorso all'analisi della letteratura e della normativa vigente e all'uso di strumenti di consultazione come meglio evidenziato nel seguito.

Analisi della letteratura e della normativa vigente

- Analisi della letteratura scientifica in materia di sprechi alimentari con particolare attenzione all'identificazione delle cause e dei principali drivers nei diversi anelli della filiera, agli strumenti e alle misure di prevenzione applicabili nonché agli strumenti ed alle metodologie di quantificazione e reporting.

FIG. 2
GESTIONE RIFIUTI E
SPRECO ALIMENTARE

Principali ostacoli all'introduzione di misure di prevenzione e monitoraggio degli sprechi alimentari nei bandi di gara per l'affidamento del Servizio di gestione rifiuti urbani.



- Analisi del contesto normativo vigente e della sua evoluzione con particolare riguardo alle norme e, più in generale, alle politiche in materia di gestione dei rifiuti, regolazione dei servizi pubblici locali, acquisti verdi nella pubblica amministrazione (GPP), riduzione degli sprechi alimentari.

Strumenti di consultazione

- Focus group interno al dipartimento
- interviste a esperti appartenenti a diverse organizzazioni in Italia e all'estero;
- attivazione di un Forum di discussione tematico sulla piattaforma on-line *Procurement-forum*

Risultati

Dall'analisi della letteratura emergono una molteplicità di misure e di approcci utili alla prevenzione dei rifiuti e degli sprechi alimentari; risulta tuttavia quasi del tutto assente il punto di vista dei soggetti che si occupano della regolazione e dell'espletamento dei Sgru, aspetto che denota quanto ancora la *prevenzione* sia lontana dall'essere il criterio prioritario (cfr. art. 179 del Dlgs 152/2006) che dovrebbe orientare le scelte in materia di gestione dei rifiuti. Il tema della prevenzione nell'ambito degli affidamenti del Sgru è allo stato attuale scarsamente considerato anche all'interno delle politiche in materia di GPP (*green public procurement*), nonostante la *"riduzione quantitativa dei rifiuti prodotti"* sia uno dei tre obiettivi fondamentali del Piano di azione nazionale sul GPP (PAN GPP), adottato con decreto interministeriale dell'11 aprile 2008, e sia espressamente richiamato all'interno delle *Linee guida GPP della Regione Emilia-Romagna* approvate con Dgr 120/2014.

Se a livello europeo non sono mai stati adottati (né sono in programma) i cd. "criteri GPP" per l'affidamento del Sgru, i criteri adottati a livello nazionale attraverso il decreto 13 febbraio 2014 tengono scarsamente in considerazione il tema della prevenzione. Il decreto citato, infatti, evidenzia come la stazione appaltante possa realizzare azioni mirate a prevenire la produzione dei rifiuti anche attraverso il contratto di affidamento del Sgru e fa esplicito riferimento alle azioni mirate alla riduzione dello spreco di cibo; ciò nonostante, non sono forniti elementi specifici per orientare la scelta e la definizione dei criteri.

Dalle consultazioni e dall'analisi della letteratura e della normativa di riferimento sono emersi inoltre alcuni ostacoli all'introduzione di criteri che favoriscano l'adozione di misure di prevenzione dei rifiuti e degli sprechi alimentari da parte del soggetto affidatario del Sgru (figura 2). In primo luogo, il *perimetro di affidamento del servizio*: tale perimetro, infatti, non include la prevenzione dei rifiuti; non risulta pertanto generalmente possibile richiedere al gestore all'interno della documentazione di gara lo svolgimento di attività specifiche di rilevanza economica che ricadono nell'ambito della prevenzione dei rifiuti, fatta eccezione per le misure volte a favorire l'autocompostaggio e il compostaggio di comunità (che si configurano come misure di prevenzione dei rifiuti, ma non degli sprechi alimentari) e le misure di comunicazione e sensibilizzazione. Tale osservazione vale ovviamente sia in relazione alle attività finalizzate alla prevenzione degli sprechi alimentari sia,

più in generale, in relazione alle attività di prevenzione dei rifiuti (es. la realizzazione dei centri del riuso). In secondo luogo, la mancanza di una definizione uniforme di spreco alimentare nonché di strumenti di monitoraggio dei relativi dati. Tale mancanza non consente ad Atersir di prevedere all'interno dei Piani d'ambito e nella documentazione di gara il raggiungimento di specifici obiettivi di prevenzione degli sprechi alimentari. In terzo luogo, il sistema di classificazione delle attività economiche utilizzato nell'ambito della gestione dei rifiuti ai fini dell'applicazione delle tariffe del servizio (il riferimento è al sistema di classificazione previsto dal Dpr 158/1999) non consente di identificare in maniera distinta le diverse tipologie di utenza responsabili della generazione dello spreco alimentare e, di conseguenza, di richiedere al gestore la raccolta e la trasmissione di dati che consentano di comporre nel tempo un quadro conoscitivo organico sulle principali sorgenti.

Alla luce degli ostacoli evidenziati – fatta eccezione per le misure di comunicazione, sensibilizzazione ed educazione per le quali sono state evidenziate all'interno della documentazione di gara le finalità di prevenzione dei rifiuti e degli sprechi alimentari e sono stati proposti specifici “standard prestazionali minimi” – è stato adottato (necessariamente) un approccio di tipo volontario, attraverso l'introduzione di punteggi premiali sulla base della valutazione di un piano di prevenzione dei rifiuti e degli sprechi alimentari da predisporre a cura del candidato. Rimane al momento ancora aperta la discussione sull'opportunità di guidare il candidato nella stesura del Piano di prevenzione attraverso la predisposizione di un format

da allegare alla documentazione di gara. Si ritiene infatti che, la predisposizione di un modello di Piano che evidenzi i possibili ambiti e le specifiche azioni potenzialmente adottabili ai fini della prevenzione dei rifiuti e degli sprechi alimentari possa favorire la loro inclusione tra i servizi proposti dal candidato all'interno dell'offerta tecnica, oltre a migliorare e semplificare il processo di valutazione delle diverse candidature.

Il lavoro svolto ha consentito di dare corpo e sostanza all'interno della documentazione di gara ai temi della prevenzione dei rifiuti e della riduzione degli sprechi alimentari.

È stato possibile infatti intervenire in maniera rilevante sulla documentazione di gara, nei limiti degli ostacoli sopra evidenziati, prevedendo tra le altre cose un capitolo dedicato all'interno del disciplinare tecnico che rafforza il ruolo della prevenzione, stabilisce nel dettaglio le attività da realizzare e suggerisce ulteriori misure ai fini del riconoscimento di punteggi premiali nella fase di valutazione. I risultati ottenuti si configurano come un modello replicabile ai fini di incentivare la prevenzione dei rifiuti e degli sprechi alimentari attraverso i bandi di gara per l'affidamento dei Sgru. Tale modello, a partire dalla sua concreta applicazione nei diversi bacini in cui è suddiviso il territorio regionale, potrà essere ulteriormente sviluppato e integrato, coerentemente con l'evoluzione del quadro di riferimento tecnico-normativo a livello europeo e nazionale.

Conclusioni

I risultati ottenuti, al di là degli aspetti già sottolineati, hanno permesso di mettere a fuoco il potenziale ruolo dei

soggetti a cui sono affidate le funzioni di regolazione e organizzazione del ciclo integrato dei rifiuti urbani in materia di prevenzione degli sprechi alimentari. Se allo stato attuale la mancanza di strumenti di quantificazione e reporting dei dati sugli sprechi alimentari restringe lo spettro dei possibili approcci utilizzabili, l'evoluzione del quadro tecnico-normativo di riferimento a livello europeo e nazionale lascia intravedere la definizione e l'introduzione di tali strumenti nel prossimo futuro e la loro integrazione all'interno degli strumenti di regolazione e organizzazione del ciclo integrato dei rifiuti urbani.

In questo quadro il Distal UniBo, grazie alle collaborazioni in corso nell'ambito delle principali iniziative a livello europeo e nazionale in materia di prevenzione degli sprechi alimentari, rappresenta uno straordinario punto di osservazione sulle tendenze in atto che ha consentito e potrà consentire nel prossimo futuro uno stretto raccordo tra orientamenti europei e nazionali da una parte e pianificazione regionale e regolazione del servizio di gestione rifiuti dall'altra.

Se da un lato si prefigura un importante lavoro da svolgere per favorire l'integrazione della prevenzione all'interno dei capitolati di gara, nonché sul terreno degli accordi di programma e degli strumenti tariffari, la predisposizione di strumenti e metodologie di valutazione del contributo degli sprechi alimentari alla generazione di rifiuti urbani e assimilabili rimane al momento la grande sfida per il futuro.

Paolo Azzurro

Dipartimento di Scienze e tecnologie agro-alimentari (Distal), Università di Bologna

